

# A possibilidade do controle de constitucionalidade de normas por vício de decoro parlamentar

Matheus Ferreira Marques

## RESUMO

A separação de poderes é fundamental para a o Estado e não pode existir somente no plano teórico. A aplicação do direito demanda que os poderes judiciário, legislativo e administrativo coexistam harmonicamente, devendo cada poder atuar nos âmbitos de suas funções. Tão importante quando a separação de poderes, para a manutenção do Estado, é a probidade dos parlamentares, pois uma atuação antiética destes tende a uma descrença no Parlamento e a uma descrença nas leis. Na Ação Penal 470, em trâmite perante o Supremo Tribunal Federal, foram julgados membros do Congresso Nacional em razão de alegada compra de votos para a promulgação de textos normativos. Elaborou-se, então, a tese de que as normas votadas por parlamentares cujos votos são viciados são passíveis de controle de constitucionalidade pelo poder judiciário. Tal ideia foi corroborada por um magistrado de Belo Horizonte e o Supremo Tribunal Federal foi instado a se pronunciar acerca do tema em Ações que aguardam julgamento. O presente artigo visa analisar a possibilidade jurídica do controle de constitucionalidade por vício de decoro parlamentar.

**Palavras-chave:** Controle de constitucionalidade. Decoro parlamentar. Separação de poderes.

## The possibility of judicial review of acts in case of parliamentary propriety's blemish

## ABSTRACT

The separation of powers is fundamental for the State and cannot exist in theory only. The application of the Law demands that the judiciary, legislative and administrative powers coexist in harmony and act in each areas of their own functions. As important as the separation of powers, for the maintenance of the State, is the integrity of parliamentarians because when they act unethically, it tends to a Parliament and laws disbelief. In Criminal Case 470, pending before the Supremo Tribunal Federal, members of the Congress were judged because their votes were supposedly bought by one Party. The thesis that the acts voted by parliamentarians whose votes were blemished are able to judicial review by the Judiciary power was then drawn up. This idea was supported by a judge of Belo Horizonte and the Supremo Tribunal Federal was asked to judge the theme. This article aims to examine the possibility of judicial review of acts in case of parliamentary propriety's blemish.

**Keywords:** Judicial review. Parliamentary propriety. Separation of powers.

---

Matheus Ferreira Marques é formado em Direito com ênfase em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas.

Direito e Democracia	Canoas	v.14	n.2	p.139-162	jul./dez. 2013
----------------------	--------	------	-----	-----------	----------------

# 1 INTRODUÇÃO

A separação de funções num Estado é crucial para a boa harmonização deste e há muito avizinha a mente humana. Já na Grécia Antiga, intrigava os filósofos Platão e Aristóteles, que buscavam compreender referido conceito para o bem das chamadas “pólis” (as cidades da Grécia Antiga). Para os gregos, era clara a noção de que, para o bom funcionamento da comunidade, onde quer que houvesse poder, deveria haver separação de funções. Juntas, estas funções atingiriam o fim da coexistência entre os homens. Acerca deste tema, o ilustre constitucionalista José Afonso da Silva (2010, p.109) discorreu que

O princípio da separação de poderes já se encontra sugerido em Aristóteles, John Locke e Rousseau, que também conceberam uma doutrina da separação de poderes, que, afinal, em termos diversos, veio a ser definida e divulgada por Montesquieu. Teve objetivação positiva nas Constituições das ex-colônias inglesas da América [...]. Tornou-se, com a Revolução Francesa, um dogma constitucional [...] (SILVA, 2010)

Solidificada a ideia de que era preciso separar poderes funcionais, surgiram, ao longo do tempo, ideias acerca de “como se daria esta separação, quais seriam e que atribuições teriam cada esfera de poder” (COUCEIRO, 2011).

Ao longo da história, John Locke e Montesquieu buscaram aperfeiçoar o tema ora em comento, e chegou-se à “teoria tripartite” da separação dos poderes funcionais, presente na Constituição Federal da República Federativa do Brasil. Alexandre de Moraes (2008, p.402), em sua obra “Direito Constitucional”, tece um breve compêndio histórico acerca da chamada “teoria tripartite”:

A divisão segundo o critério funcional é a célebre “separação de Poderes”, que consiste em distinguir três funções estatais, quais sejam, legislação, administração e jurisdição, que devem ser atribuídas a três órgãos autônomos entre si, que as exercerão com exclusividade, foi esboçada pela primeira vez por Aristóteles, na obra “Política”, detalhada, posteriormente por John Locke, no *Segundo tratado do governo civil*, que também reconheceu três funções distintas [...]. E, finalmente, consagrada na obra de Montesquieu *O espírito das leis*, a quem devemos a divisão e distribuição clássicas, tornando-se princípio fundamental da organização política liberal e transformando-se em dogma pelo art. 16 da Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, e é prevista no art. 2º da nossa Constituição Federal. (MORAES, 2008)

Com efeito, e como muito bem aponta Alexandre de Moraes, a chamada “teoria tripartite” da separação dos poderes está consubstanciada na Constituição Federal pátria, em seu artigo 2º. Este preceitua que “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o judiciário” (BRASIL, 1988).

Fato é, contudo, que indigitado texto normativo não preleciona somente os três poderes funcionais que houve por bem o legislador atrelar à União Federal – quais sejam, o Legislativo, Executivo e Judiciário. Contém, em verdade, outra ideia basilar ao Estado: a independência harmônica dos poderes já divididos.

Tamanha é a relevância da referida *independência harmônica* que o supracitado José Afonso da Silva (2010, p.109) rejeita o termo “separação de poderes” e prefere seja o conceito chamado de “colaboração de poderes”. Aduz o cultuado doutrinador que

Hoje, o princípio [da separação de poderes] não configura mais aquela rigidez de outrora. A ampliação das atividades do Estado contemporâneo impôs nova visão da teoria da separação de poderes e novas formas de relacionamento entre os órgãos legislativo e executivo e destes com o judiciário, tanto que atualmente se prefere falar em *colaboração de poderes* [...] (SILVA, 2010)

Alexandre de Moraes (2008, p.406), por sua vez, converge com José Afonso da Silva e discorre acerca de uma flexibilização da tripartição dos poderes, que enseja o chamado “sistema de freios e contrapesos”. O doutrinador comenta que

[...] o Direito Constitucional contemporâneo, apesar de permanecer na tradicional linha da ideia de Tripartição de Poderes, já entende que esta fórmula, se interpretada com rigidez, tornou-se inadequada para um Estado que assumiu a missão de fornecer a todo o seu povo o bem-estar, devendo, pois, separar as funções estatais, dentro de um mecanismo de controles recíprocos, denominado “freios e contrapesos” (*checks and balances*). (MORAES, 2008)

José Afonso (2010, p.110) busca elucidar os termos “independência” e “harmonia”, afirmando que é a harmonia entre os poderes que caracteriza o “mecanismo de freios e contrapesos”, conceito tão caro à ciência política. Comenta o doutrinador, no intuito de exemplificar suas ideias, que

[...] os trabalhos do Legislativo e do Executivo, especialmente, mas também do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo, se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que, entre eles, há de haver consciente colaboração e controle recíproco (SILVA, 2010)

É dedutível que a manutenção da harmonia e independência entre poderes não ocorre tão facilmente em Estados complexos e de povo tão plural, como é o Brasil, em que interesses difusos e obscuros por vezes circundam os atos de poder. É preciso

que o Direito dite a forma pela qual se darão “harmonia” e “independência” e que, diuturnamente, seja chamado a pacificar eventuais controvérsias havidas nesta seara, de modo com que atinja seu fim máximo: a paz social.

Assim, uma vez claras as ideias de que a separação de poderes funcionais é basilar; de que na República Federativa do Brasil não há independência entre os três poderes existentes e de que a Legislação propõe um sistema normativo de “freios e contrapesos” para que eles bem coexistam, mister se faz um estudo acerca de certas incumbências constitucionais delegadas à Câmara dos Deputados Federais e ao Supremo Tribunal Federal – estes, órgãos máximos dos poderes Legislativo e Judiciário, no âmbito federal.

## **2 O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE**

Ao Supremo Tribunal Federal, Corte Suprema da República Federativa do Brasil composta por um colegiado de onze magistrados, compete as atribuições contidas nos artigos 102 e 103 da Constituição Federal.

Em específico, o artigo 102, inciso I, alínea “a” discorre ser atribuição da Corte processar e julgar, por via ordinária, “a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal” (BRASIL, 1988); a alínea “p” do mesmo inciso e artigo reza caber à Corte o julgamento de “pedido de medida cautelar das ações diretas de inconstitucionalidade” (BRASIL, 1988). O inciso III deste artigo imputa à Corte Constitucional o poder-dever de

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal [...]

III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida:

- a) contrariar dispositivo desta Constituição;
- b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal;
- c) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face desta Constituição.
- d) julgar válida lei local contestada em face de lei federal (BRASIL, 1988)

Não obstante, o parágrafo primeiro do artigo em comento preceitua que “a arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei” (BRASIL, 1988).

Em verdade, os textos legais acima expostos tratam do que os operadores do Direito batizaram de “Controle de Constitucionalidade”: mecanismo pelo qual a Corte Guardiã da Constituição Federal busca preservar a coesão do ordenamento jurídico, extirpando dele compêndios normativos eivados de inconstitucionalidade e nele mantendo normas cujo teor se apresenta conforme a Constituição. Com efeito, discorre Alexandre de Moraes (2008, p.551) que

A função precípua do Supremo Tribunal Federal é de Corte de Constitucionalidade, com a finalidade de realizar o controle concentrado de constitucionalidade no Direito Brasileiro, ou seja, somente ao Supremo Tribunal Federal compete processar e julgar as ações diretas de inconstitucionalidade, genéricas ou interventivas, as ações de inconstitucionalidade por omissão e as ações declaratórias de constitucionalidade, com o intuito de garantir a prevalência das normas constitucionais no ordenamento jurídico. (MORAES, 2008)

Gilmar Ferreira Mendes, magistrado do Supremo Tribunal Federal, em sua obra “Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade: Estudos de Direito Constitucional” (1999, p.296) tece relevantes comentários acerca do tema, principalmente no que tange à relação entre a atividade legislativa e ao expediente julgador (exercidos, respectivamente, cumpre suscitar, pelos poderes legislativo e judiciário – representados, no âmbito federal, pelo Supremo Tribunal e Congresso Nacional, respectivamente). Sem embargos, afirma o Ministro que

A atividade legislativa há de ser exercida em conformidade com as normas constitucionais [...]. Isso significa que a ordem jurídica não tolera contradições entre normas jurídicas [...].

Nem sempre se logra observar esses limites normativos com o necessário rigor. Fatores políticos, razões econômico-financeiras ou de outra índole acabam prevalecendo no processo legislativo, dando azo à aprovação de leis manifestamente inconstitucionais ou de regulamentos flagrantemente ilegais (MENDES, 1999)

Os escritos de Mendes merecem destaque não só por sua clareza, mas também por suscitar um tema de importância salutar ao Estado de Direito: a inferência do Poder Judiciário na atividade legislativa.

### **3 AS FUNÇÕES DO CONGRESSO NACIONAL E O DECORO PARLAMENTAR**

O expediente legislativo deve ser cumprido com responsabilidade. Tal poder, no âmbito federal, é exercido preferencialmente pelo Congresso Nacional. Diz-se

“preferencialmente” pois sabe-se que, muito embora cumpra ao Congresso Nacional legislar, não se pode olvidar dos mecanismos existentes no ordenamento que concedem ao Poder Executivo o condão da legislatura e há quem afirme, inclusive, que também a Corte Suprema legisla quando edita suas Súmulas Vinculantes. Tergiversações à parte, como bem aponta José Afonso da Silva (2010, p.509)

A função legislativa de competência da União é exercida pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, integrados respectivamente por Deputados e Senadores (SILVA, 2010)

O legislador constitucional tratou de positivizar a incumbência legislativa do Congresso Nacional no “caput” do artigo 44 da Constituição Federal. Estabeleceu, ainda, o legislador, um sistema legal voltado ao decoro parlamentar, composto pelos artigos 53, 54, 55 e 56 da Carta Magna. Tais normas se prestam, em verdade, a tratar das prerrogativas e proibições concernentes aos parlamentares, chegando a enumerar as hipóteses de perda de mandato parlamentar.

Com efeito, é de extrema relevância o *decoro parlamentar* para o bom funcionamento do Estado democrático. Estudiosos têm, com frequência, se voltado ao tema no intuito de pesquisar a possível influência que a falta do decoro exerce sobre as instituições democráticas. Alessandro de Oliveira Soares, estudioso do tema e Mestre em Direito pela Universidade de São Paulo, em sua dissertação “Do processo de cassação de mandato parlamentar por quebra de decoro” (2011) comenta que

A qualidade das instituições democráticas vincula-se diretamente à qualidade dos membros que as compõem, conclusão esta inevitável, já que as instituições não são seres em si com capacidade volitiva, mas têm sua atuação e funcionalidade determinada pelos agentes, seres humanos, os quais lhe dão vida concreta no campo estatal. Quando se fala sobre a qualidade dos agentes políticos ou públicos em geral, tal questão não se refere apenas a uma competência de caráter técnico, embora esse último aspecto seja de fundamental importância, mas trata-se também do preenchimento de requisitos de caráter moral demandados pelos destinatários do poder.

De fato, a luta pela moralidade do poder político constitui um retrato síntese do desenvolvimento do Estado moderno. [...] (SOARES, 2011)

De acordo com Soares (2011), a atuação ética do homem público não se presta somente a obedecer normas que recomendem uma atuação proba ou que imputem penalidades àqueles que ajam improbamente. Em verdade, uma conduta de moral exemplar transcenderia à mera obediência de um sistema constitucional voltado ao decoro parlamentar, conforme o sistema pátrio acima esmiuçado, e isto porque “os

cidadãos requerem de seus governantes condutas moralmente aceitáveis e condizentes com os bens que têm a zelar. A realidade é, antes de tudo, impregnada de valores” (SOARES, 2011).

Em verdade, para o autor, o decoro dos agentes públicos (e nestes incluem-se os parlamentares) chega a ultrapassar a crença que têm os cidadãos em seus governantes, atingindo um fim crucial: a existência do Estado. Soares (2011) discorre que “de maneira geral, a moral dos agentes públicos é uma demanda concreta inequívoca do poder estatal e que diz respeito à perspectiva de sua própria manutenção como poder legítimo” (SOARES, 2011).

Ainda discorrendo acerca do decoro parlamentar, Soares (2011) leva seu estudo a um assunto nobilíssimo: a inferência do vício do decoro parlamentar no conteúdo legislativo. Atesta a crise do parlamento brasileiro, no que tange à moral dos parlamentares pátrios, afirmando que

[é] interessante observar que, nesse contexto de crise institucional, fala-se também em “crise da lei”, isto é, do próprio produto típico dos parlamentos. As leis atualmente teriam se expandido e multiplicado de tal forma e com tamanha velocidade a ponto de transformarem o mundo jurídico em uma babel instável e insegura, contradizendo a previsibilidade e a segurança que deveriam ser resultantes da aplicação do direito positivo. (SOARES, 2011)

É certo que o tão citado “decoro parlamentar” atrela-se aos conceitos de “ética” e “moral”, estudados pela filosofia. Em síntese, no âmbito parlamentar, agir “com decoro” significa atuar com probidade e honestidade, cumprindo suas funções democráticas no intuito de servir ao Estado. Agir de forma ética e calcada por preceitos morais. Em sua obra “Curso de Ética Jurídica” (2013, p.28), o jurista Eduardo Carlos Bianca Bittar discorre acerca da importância da prática ética, sobretudo no que tange à ética voltada à coisa pública. Afirma o autor que

A ética como prática consiste na atuação concreta e conjugada da vontade e da razão, de cuja interação se extraem resultados que se corporificam por diversas formas.

[...]

Então, a prática ética deve representar a conjugação de atitudes permanentes de vida, em que se construam, interior e exteriormente, atitudes gerenciadas pela razão e administradas perante os sentidos e os apetites. Assim, fala-se do bom governo da coisa pública quando não somente de intenções se constrói o espaço público. Diz-se que a prática de condução das políticas públicas é ética se se realizaram atitudes positivas e reais em prol da coisa pública. Também se fala em bom proceder quando se constata não somente uma mínima intenção de não lesar, mas sim um esforço efetivo no sentido de conter toda e qualquer conduta capaz de suscitar a mínima lesão ao patrimônio espiritual, material, intelectual e afetivo de outrem.

Esta é a outra faceta da ética; trata-se do conteúdo efetivo da ética como ocorrência individual e social. (BITTAR, 2013)

Assim, a manutenção do “decoro parlamentar”, no sentido de atuação parlamentar voltada à Ética mostra-se imprescindível à preservação do Congresso Nacional como instituição estatal e, por conseguinte, à harmonia de vida em sociedade, posto que as instituições são indissociáveis da harmonia social, como bem explica o Professor Fábio Nadal em sua obra “A Constituição como mito” (2006, pp.26-27):

As instituições, criação do intelecto humano baseada nas experiências hauridas no meio ambiente, são marcadas pela sua grande variabilidade.

[...]

As instituições [...] permitem que as relações intersubjetivas desenvolvam-se num contexto de ordem, direção e estabilidade, bem como impõem aos atores da “vida social” a realização de determinados papéis [...], orientados por determinados programas.

[...]

A ausência das instituições (“colapso institucional”), eliminaria a possibilidade de sociabilidade e remeteria os seres humanos à desorientação, à anomia, à crise de identidade, à “desrealização”. Isto porque a intersubjetividade pressupõe a sociabilidade (ordem social). (NADAL, 2006)

Ante a tal “crise da lei” decorrente da “crise institucional” existente no Parlamento Pátrio e ante ao total descaso perpetrado em face da “coisa pública” observado no país, chega-se à questão-mote do presente trabalho: poder-se-ia controlar a constitucionalidade de Leis sob a alegação de que estas padecem de vício de decoro parlamentar?

#### **4 A HIPÓTESE DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE POR VÍCIO DE DECORO PARLAMENTAR E A AÇÃO PENAL 470**

Referido tema foi proposto pelo autor Pedro Lenza em sua obra “Direito Constitucional Esquemático” (2011, pp.234-5). Nesta, o autor comenta tal hipótese de controle de constitucionalidade e a defende, nos seguintes termos:

Como se sabe e se publicou em jornais, revistas etc., muito se falou em esquema de compra de votos, denominado “mensalão”, para se votar de acordo com o governo ou em certo sentido.



[...]

O grande questionamento que se faz, contudo, é se, uma vez comprovada a existência de compra de votos, haveria mácula no processo legislativo de formação das emendas constitucionais a ensejar o reconhecimento da sua inconstitucionalidade.

Entendemos que sim, e, no caso, trata-se de vício de decoro parlamentar, já que, nos termos do art. 55, § 1º, “é incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos do regime interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membros do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas” (LENZA, 2011)

Conforme se infere, o esquematizador de Direito Constitucional defende a ideia de haver um controle de constitucionalidade em razão de carência de decoro parlamentar. Restringe o tema, contudo, à possibilidade de controle de emendas constitucionais. De acordo com Lenza, tal expediente jurídico seria embasado pelo artigo 55, §1º, da Constituição Federal. O autor cita, ainda, um “esquema de compra de votos, denominado mensalão”, no intuito de exemplificar seu conceito.

O referido “esquema de compra de votos” trata-se, em verdade, da Ação Penal 470, ajuizada em 2007 junto ao Supremo Tribunal Federal. Esta culminou no “julgamento mais longo, mais polêmico e mais televisionado da história da Justiça” (PINHEIRO, 2013). Em Acórdão publicado no ano de 2012, afirmou a Corte que

O extenso material probatório, sobretudo quando apreciado de forma contextualizada, demonstrou a existência de uma associação estável e organizada, cujos membros agiam com divisão de tarefas, visando à prática de delitos, como crimes contra a administração pública e o sistema financeiro nacional, além de lavagem de dinheiro.

Essa associação estável – que atuou do final de 2002 e início de 2003 a junho de 2005, quando os fatos vieram à tona – era dividida em núcleos específicos, cada um colaborando com o todo criminoso, os quais foram denominados pela acusação de (1) núcleo político; (2) núcleo operacional, publicitário ou Marcos Valério; e (3) núcleo financeiro ou banco Rural.

[...]

Restou comprovado o pagamento de vantagem indevida ao então Presidente da Câmara dos Deputados, por parte dos sócios da agência de publicidade que, poucos dias depois, viria a ser contratada pelo órgão público presidido pelo agente público corrompido (Brasil, Supremo Tribunal Federal. Ação Penal 470, Relator: Ministro Joaquim Barbosa, 2012)

## **5 OS JULGADOS ACERCA DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE POR VÍCIO DE DECORO PARLAMENTAR**

Embora se trate de ideia nova, a Jurisprudência pátria já enfrentou a hipótese de inconstitucionalidade ora em comento. Em decisão pioneira proveniente da 1ª Vara da Fazenda e Autarquias de Belo Horizonte/MG, oriunda do processo de número 1295935-40.2012.8.13.0024, o Magistrado Geraldo Claret de Arantes prolatou sentença na qual julga a constitucionalidade da Emenda Constitucional número 41 de 2003, que visou reformar o sistema previdenciário dos servidores públicos do país e, sabe-se, foi votada pelo Congresso Nacional no período em que ocorreram os fatos criminosos julgados na Ação Penal 470. Na referida decisão, aduz o Magistrado que

[...] foi lançado ao espectro dos holofotes o questionamento acerca da validade da votação da Emenda Constitucional 41 de 2003, que ensejou a malfadada “Reforma da Previdência”.

O Ministro relator da referida Ação Penal 470, Joaquim Barbosa, em voto histórico, sustentou com veemência que houve compra de apoio político e de votos no Congresso Nacional entre 2003 e 2004, num esquema organizado pelo PT para ampliar a base de apoio ao governo da época, no parlamento nacional.

Nesse diapasão, consignou o eminente ministro que a votação da Emenda 41 de 2003 foi fruto da aprovação dos parlamentares que se venderam, culminando na redução de direitos previdenciários de servidores e a privatização de parte do sistema público de seguridade.

A tese do eminente Ministro Joaquim Barbosa foi seguida pela maioria dos demais Ministros do E. STF, ou seja, de que a EC 41/2003 foi fruto não da vontade popular representada pelos parlamentares, mas da compra de tais votos, mediante pagamento em dinheiro para a aprovação no parlamento da referida emenda constitucional que, por sua vez, destrói o sistema de garantias fundamentais do estado democrático de direito.

Pela via se consequência, a jurisdição emanada do Ministro Joaquim Barbosa e demais ministros, por maioria, declaram que o pagamento em dinheiro resultou na aprovação da EC 41/2003, a maculando de forma irreversível, tornando-a inválida ex tunc, ante o vício de decoro.

Neste prisma, não sobejam dúvidas de que a atividade constituinte derivada padece de vício de decoro parlamentar, revestindo a emenda em exame da inconstitucionalidade absoluta (Belo Horizonte, 1ª Vara da Fazenda e Autarquias. Mandado de Segurança nº 1295935-40.2012.8.13.0024, Geraldo Claret de Arantes, 2012)

O julgado merece realce, pois, como se infere, nele o Magistrado cunha verdadeira construção jurídica para embasar o controle de constitucionalidade almejado. Alguns argumentos aventados merecem maior destaque.

Primeiramente, é imperioso notar que o julgador toma como indubitável a compra de votos havida no esquema que ensejou a Ação Penal 470. É certo, contudo, que à época da elaboração da sentença acima colacionada, a comentada Ação Penal ainda não havia transitado em julgado. Sem prejuízo das provas havidas no bojo do processo e do julgamento feito pelo Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal no ano de 2012, afirmar indubitavelmente a existência de corrupção parlamentar, sobretudo para o fim de contestar a validade de compêndios normativos, consubstancia-se em expediente inconstitucional, e, por conseguinte, indesejado.

Isto porque, primeiramente, fere o princípio constitucional da presunção de inocência, presente no artigo 5º, LVII, da Carta Magna. Não obstante as provas do crime já terem sido corroboradas em julgamento, é certo à época da decisão aqui comentada a Ação Penal 470 ainda tramitava perante o Supremo Tribunal Federal, não tendo transitado em julgado qualquer Acórdão oriundo desta.

Com efeito, essa parece ser a visão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, que houve por bem reformar a sentença prolatada. Em seu voto, afirma a Desembargadora Sandra Fonseca, relatora da Apelação Cível de número 1.0024.12.129593-5/001 que

[...] o fato de o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Penal nº. 470/MG, ter condenado Parlamentares em razão do apurado esquema de compra de votos no Congresso Nacional, por si só, não é suficiente a respaldar a conclusão de que a EC 41/03 é inconstitucional.

Isso porque do julgado proferido pela Suprema Corte não se pode inferir o liame absoluto entre a conduta criminosa declarada e a aprovação da mencionada Emenda Constitucional, cujo feito sequer transitou em julgado.

É dizer, inexistente fundamento fático ou jurídico que autorize reconhecer que a alteração constitucional se fez vigente em razão tão só do estabelecimento de meios de captação de apoio político junto ao Congresso Nacional, mormente a se considerar que houve condenação de pequeno número de Parlamentares, de maneira que não há justificativa bastante para, desse fato, declarar que o processo de aprovação da Emenda foi conspurcado, restando incólume a debatida Emenda Constitucional. (Minas Gerais, Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 1.0024.12.129593-5/001, Relatora: Desembargadora Sandra Fonseca, 2013)

Imperioso notar que, além de corroborar a ideia de que a inexistência do trânsito em julgado obsta a declaração de inconstitucionalidade, a Desembargadora traz à tona outro argumento crucial: a impossibilidade de se estabelecer vínculo entre a “conduta criminosa” apurada e a aprovação da Emenda Constitucional guerreada. Inobstante a reforma da sentença proveniente de Belo Horizonte, outro excerto desta merece destaque:

No caso em espeque trata-se do chamado “vício de decoro parlamentar”, vedado expressamente no art. 55, §1º da CF, *in verbis*:

“Art. 55.

§ 1º - É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas.”

A inconstitucionalidade advinda do vício de decoro resulta diretamente da mácula que teria envolvido o voto que constitui, em suma, o sagrado valor de representação popular conferida pelo povo que se faz assim representar pelo parlamentar corrompido, ferindo o que consta do artigo 1º, inciso I da Constituição Federal, que estabelece como pilar do Estado Democrático de Direito a soberania popular, neste caso, violada dramaticamente pela venda de votos no parlamento que a representaria.

[...]

A Resolução 20/1993, o Código de Ética e Decoro Parlamentar estabelece as regras do decoro parlamentar, especialmente em seus artigos 4º, inciso III e 5º, incisos II e III, o que é exatamente o caso dos autos, ou seja, o recebimento de dinheiro por parlamentares em troca da violação da soberania popular, alterando a livre consciência de votos.

[...]

Assim, dado o múnus fiscalizador desse juízo monocrático, o controle difuso da constitucionalidade da Emenda Constitucional 41/03 é plenamente cabível em face do nosso ordenamento jurídico.

O Poder Judiciário tem competência para a apreciação acerca da higidez no processo legislativo, tanto no que tange à ilegalidade quanto à inconstitucionalidade dos procedimentos referentes àquele, não se cogitando qualquer violação ao princípio da harmonia entre os Poderes (Belo Horizonte, 1ª Vara da Fazenda e Autarquias. Mandado de Segurança nº 1295935-40.2012.8.13.0024, Geraldo Claret de Arantes, 2012)

É notável o verdadeiro embaraço estabelecido pelo Magistrado no que tange à competência do Poder Judiciário de exercer controle sobre o processo legislativo. Muito embora o Magistrado afirme estar exercendo controle sobre os “esquemas rituais” inerentes a este, análise mais apurada de suas razões indicam que, em verdade, seu julgamento ultrapassa a mera análise ritual e tende, em verdade, a uma análise acerca do comportamento ético dos parlamentares envolvidos na votação.

Embora o decoro parlamentar seja desejado para o bom funcionamento do Estado e para que se atinja o ideal da representatividade, o Poder Judiciário não deve imiscuir-se em julgamentos éticos, posto que tal tarefa cabe aos representantes do Poder Legislativo. Referida atividade mostra-se indesejável, uma vez que viola o princípio constitucional da harmonia dos poderes funcionais, ao contrário do que deseja fazer crer o Magistrado.

O fato de o juiz ter tecido julgamento acerca de ética parlamentar é ainda corroborado pelo supedâneo do julgado acima apresentado, qual seja, a Resolução 20/1993 que insere ao ordenamento jurídico o “Código de Ética e Decoro Parlamentar” do Senado Federal.

## **6 AS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE 4885 E 4889**

Além da sentença prolatada no Mandado de Segurança de número 1295935-40.2012.8.13.0024, proveniente de Belo Horizonte, merecem estudo mais duas peças jurídicas: as petições iniciais referentes à Ação Direta de Inconstitucionalidade número 4885 e de número 4889, ambas ajuizadas junto ao Supremo Tribunal Federal no intuito de ver reconhecida a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional de número 41, do ano de 2003 – que, conforme frisado, ensejou a “reforma da previdência”. Assim como a sentença comentada, as duas Petições têm fulcro no vício de decoro parlamentar.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade de Número 4889 foi ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) em dezembro de 2012. Nesta, o Partido sustenta que a citada Emenda foi votada e aprovada em mácula aos princípios constitucionais de moralidade e representatividade popular. Aduz o Autor, na Petição, que

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Penal nº 470 condenou por corrupção passiva, dentre os vários acusados, os seguintes deputados federais:

1. Roberto Jefferson Monteiro Francisco PTB/RJ
2. Romeu Ferreira de Queiroz PTB/MG
3. José Rodrigues Borba PMDB/PR
4. Valdemar Costa Neto PL/SP
5. Carlos Alberto Rodrigues Pinto PL/RJ
6. Pedro da Silva Corrêa de Oliveira Andrade Neto PP/PE
7. Pedro Henry Neto PP/MT

No referido julgamento, restou assentado por essa egrégia Corte, que houve um esquema criminoso de compra de apoio político para o Governo no Congresso, tendo sido comprovado o recebimento pelos deputados federais (à época) acima arrolados, de valores para que pudessem votar de acordo com a orientação do governo.

Por sua vez, ficou provado que esse esquema de compra de apoio político para o Governo no Congresso ocorreu na mesma época da votação da PEC 40/2003, de autoria do Poder Executivo, que foi transformada na Emenda Constitucional 41/2003.

Dessa forma, ao condenar os deputados federais pelo crime tipificado no art. 317 do código penal, essa suprema Corte reconheceu que os votos dos referidos deputados estavam maculados e, efetivamente, não representavam, naquele momento, a vontade popular, mas sim a sua própria vontade, num claro abuso de poder, por desvio de finalidade (Brasil, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade número 4889, Relatora Ministra Carmen Lúcia, 2012)

Da mesma forma que o fez o Magistrado de primeira instância, verifica-se, pelos argumentos aventados, que o Autor da ADI-4889 reveste de coisa julgada a decisão do Supremo Tribunal Federal acerca da Ação Penal 470 – que, como sabido, não havia transitado em julgado à época da publicação da sentença comentada e nem tampouco à época do ajuizamento da Ação.

Não obstante, o autor da ADI vai além: busca construir uma hipótese de inconstitucionalidade oriunda da suposta “compra de votos” havida, o que, por subversão das funções parlamentares, feriria o princípio constitucional da representação democrática. Argumenta que

[...] há de se destacar que, além de venderem seus votos, alguns dos deputados condenados eram, à época, líderes das bancadas dos partidos políticos e de blocos partidários e, ao orientarem as suas bancadas pelo voto SIM à PEC 40/2003 [Projeto que culminou a EC 41/2003], conseguiram obter dos deputados liderados um total de 108 votos pela aprovação da referida PEC, sem os quais, a matéria não seria aprovada.

[...]

Assim, os 108 votos obtidos dos partidos cujos líderes foram condenados por corrupção passiva na Ação Penal nº 470, por terem recebido dinheiro em troca de votar a favor dos interesses do Governo, se revelaram essenciais para a aprovação da PEC nº 40/2003, no primeiro turno de votação.

[...]

Pode uma norma ser considerada constitucional quando a Suprema Corte reconheceu que Líderes de bancadas, que representaram 108 votos, receberam dinheiro para aprovar uma Emenda Constitucional? (Brasil, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade número 4889, Relatora Ministra Carmen Lúcia, 2012)

O tal “princípio constitucional da representatividade popular” invocado está consubstanciado no parágrafo único do artigo primeiro da Constituição Federal pátria. Este preleciona que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988) e, com efeito, embasa todo o sistema parlamentar de votação indireta vigente no país.

Isto posto, infere o autor que

Está-se diante de uma conduta que comprovadamente afrontou o princípio da representação popular, na forma do quanto arguido. O vício de vontade dos parlamentares, para além de contaminar o de outros parlamentares, que seguiram a orientação do seu partido, num total de 108 votos, contaminou o próprio processo legislativo, que, não pode prevalecer face à patente inconstitucionalidade que o inquina (Brasil, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade número 4889, Relatora Ministra Carmen Lúcia, 2012)

Visando elaborar sua tese, o demandante destaca, então, a importância de uma incólume atividade parlamentar, que deve ser revestida de ética e probidade. Expõe que

A atividade parlamentar somente pode ser exercida conforme padrões de comportamento objetivo e reconhecidos e esperados pela sociedade.

[...]

Significa dizer que a atuação parlamentar, mesmo na finalística atividade de deliberar sobre legislação, possui limites estabelecidos pelo corpo social e traduzidos na Constituição Federal como valores e princípios. A conduta exigida do homem parlamentar e do próprio Parlamento, jamais será absolutamente livre e desconectada de valores comuns da boa-fé, da moralidade, da ética, da honestidade e da justiça.

[...]

Diferentemente do que se possa imaginar, dado inclusive as gravíssimas conclusões do julgamento da AP 470, constitucionalmente existe um padrão ético, de confiança e de lealdade nos comportamentos e nas atividades finais do Parlamento brasileiro.

[...]

A boa-fé, valor jurídico fundamental que rege a conduta do homem público e do Parlamento, fixa que as ações devem pautar-se conforme o comportamento previsto no ordenamento.

[...]

A Emenda Constitucional nº 41/2003 fora editada com severa infração a regras procedimentais que conformam o processo legislativo – corrupção dos votos dos parlamentares – e, portanto, está desarmonizada ao conteúdo da Constituição Federal. (Brasil, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade número 4889, Relatora Ministra Carmen Lúcia, 2012)

Notável que a argumentação jurídica proposta não foge ao outrora aventado na sentença de Belo Horizonte. Muito embora se cite mácula ao processo legislativo, o que,

a princípio, seria passível de controle perante o Supremo, o cerne do argumento é claro: um emaranhado de fatos de cunho político e tangentes à matéria de interesse do Poder Legislativo, que nada têm a ver com as atuações julgadoras da Suprema Corte. Com efeito, é engenhosa e até louvável a tese jurídica elaborada: a compra de votos julgada pela Ação Penal 470 demonstraria mácula à representatividade como um todo.

A subversão da representatividade popular por compra de votos é, de fato, execrável e tende à descrença no Parlamento e no Estado de Direito, mas crer que o foro competente para tal discussão é o Supremo Tribunal Federal, nos termos apresentados, é forçoso e incapaz de resistir a uma análise mais apurada, pois, consigne-se, deseja-se levar à Suprema Corte desavenças de faceta política, dirimíveis no próprio Parlamento.

Por sua vez, a Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 4885 foi ajuizada junto ao Supremo Tribunal Federal pela Associação dos Magistrados Brasileiros e pela Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho, também no intuito de pleitear o reconhecimento de nulidade da Emenda Constitucional de número 41 de 2003. Alegam, dentre outras razões, e assim como faz o Autor da ADI 4889, ter havido violação aos princípios da soberania popular (do qual decorre o princípio da representatividade) e moralidade. Discorrem as Autoras, acerca da suposta mácula ao princípio da soberania popular que

[...] tornou-se público e notório, a partir do julgamento da AP n. 470, realizado por esse eg. STF, que o processo legislativo da PEC 40/2003 que resultou na promulgação da EC n. 41/2003, decorreu de ato criminoso (corrupção) perpetrado por integrantes do Poder Executivo em face de membros do Poder Legislativo, sem o qual não teria sido possível aprovar a Reforma da Previdência [...].

Para as associações autoras, o vício ocorrido no processo legislativo é de tal gravidade que não há como aceitar a validade das normas.

[...] se o processo legislativo não decorreu do livre convencimento dos membros do parlamento, mas sim do interesse de terceiros que os convenceram a votar de determinada forma por meio de ato criminoso, mostra-se possível apontar a violação, no processo legislativo, de alguns princípios constitucionais que constituem cláusula pétreia.

[...]

A norma constitucional impugnada, que deveria ter sido produzida pelos “representantes eleitos” foi, em verdade, produzida pelos “corruptores ativos” dos “representantes do povo” e igualmente “por eles aprovada” – os integrantes do Poder Executivo –, na medida em que os “representantes do povo” aprovaram o projeto de emenda constitucional, mediante pagamento em pecúnia, apenas para atender a vontade do corruptor ativo (Brasil, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4885, Relator Ministro Marco Aurélio, 2012)



Acerca da suposta violação ao princípio da moralidade administrativa, aduzem as Autoras que

[...] no caso sob exame, já há o reconhecimento do desvio de finalidade da conduta dos membros do parlamento no processo legislativo, na medida em que essa eg. Corte considerou que a Reforma da Previdência n. 2 somente restou vitoriosa no Parlamento em razão da “corrupção” perpetrada pelos integrantes do Poder Executivo (Brasil, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4885, Relator Ministro Marco Aurélio, 2012)

Novamente, o que se enxerga é uma tentativa de levar à Suprema Corte questões que não lhe cabem: julgamentos políticos e apreciação de condutas éticas.

A ideia de que o julgamento proveniente de Belo Horizonte e aquele pleiteado pelos Autores das Ações Diretas foge à competência do Supremo Tribunal Federal é defendida por parecer da Advocacia do Senado Federal, em cumprimento à solicitação feita pela Corte no intuito de instruir a ADI nº 4889. Aduz o Presidente do Congresso Nacional, por intermédio de seus procuradores, que

Preliminarmente, cabe destacar que há óbice processual intransponível ao seguimento da presente ação.

A pretensão do requerente é de controle jurisdicional da atuação parlamentar relativamente à formulação e promulgação da sobredita emenda, pela superveniência do julgamento da ação penal nº 470 pelo STF, sob o fundamento de vício do voto parlamentar.

Porém, eventual vício do voto parlamentar é matéria *interna corporis*, imune à sindicância judicial.

[...]

[...] o Judiciário não tem competência para declarar a quebra de decoro parlamentar ou sindicá-lo sobre a vontade do parlamentar ao proferir o voto. Ainda que se desse guarida à tese do requerente, a nulidade dos atos parlamentares praticados deveria ser precedida necessariamente pela declaração da quebra de decoro pela Casa respectiva, o que não ocorreu (Brasil, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4885, Relator Ministro Marco Aurélio, 2012)

A argumentação proposta pela Presidência do Congresso Nacional merece destaque por sua lucidez, na medida em que tece clara separação entre as matérias apreciáveis pelo Poder Judiciário e àquelas analisáveis pelo próprio Parlamento, de natureza “*interna corporis*”. Com efeito, o discurso em estudo elucida fato relevante para a compreensão da causa: as questões de decoro parlamentar devem ser dirimidas pelos próprios

parlamentares, conforme preceitua a Constituição Federal no compêndio normativo relativo à perda de mandato de deputado federal ou senador. Neste diapasão, suscita a Presidência do Congresso Nacional que

A reversão de quaisquer das decisões tomadas pelo Parlamento sob eventual vício de qualquer natureza exigiria a deliberação do próprio Parlamento em sentido contrário.

[...]

[...] a matéria invocada na inicial não é capaz de elidir a presunção de constitucionalidade da norma aprovada pelo Congresso Nacional, no exercício de sua atividade típica, em atenção ao mandato conferido pelo povo.

Cabe destacar que a Constituição Federal estabelece a perda do mandato parlamentar por quebra de decoro, mas não impõe como sua consequência a invalidade dos atos praticados no exercício do mandato (art. 55, II, § 2º) (Brasil, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4885, Relator Ministro Marco Aurélio, 2012)

## **7 OS CONSELHOS DE ÉTICA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAIS E DO SENADO FEDERAL**

Sem dúvidas, ambas as Câmaras Legislativas do Congresso Nacional possuem estruturas próprias que visam apreciar o comportamento de seus membros e preservar a ética e o decoro que devem pautar suas ações. Tanto a Câmara dos Deputados Federais e o Senado Federal possuem seus respectivos Códigos de Ética e Decoro Parlamentar e Conselhos de Ética. Análise do conteúdo normativo de tais Códigos sustenta sobremaneira o argumento de que cabe aos próprios parlamentares o controle de seus atos. Assim, os artigos 22 e 23 da Resolução nº 20 de 1993, que instituiu o “Código de Ética e Decoro Parlamentar” elucidam a competência e a composição do Conselho do Senado:

Art. 22. Compete ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar zelar pela observância dos preceitos deste Código e do Regimento Interno, atuando no sentido da preservação da dignidade do mandato parlamentar no Senado Federal.

Art. 23. O Conselho de Ética e Decoro Parlamentar será constituído por quinze membros titulares e igual número de suplentes, eleitos para mandato de dois anos, observado, quanto possível, o princípio da proporcionalidade partidária e o rodízio entre Partidos Políticos ou Blocos Parlamentares não representados, devendo suas decisões ser tomadas ostensivamente.

§ 1º Os líderes partidários submeterão à Mesa os nomes dos Senadores que pretenderem indicar para integrar o Conselho, na medida das vagas que couberem ao respectivo partido (BRASIL, 1993)

Por sua vez, os artigos 6 e 7 a Resolução nº 25 de 2001, que estabeleceu o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados tratam de competência e composição do Conselho da Câmara dos Deputados:

Art. 6º Compete ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados:

I – zelar pela observância dos preceitos deste Código, atuando no sentido da preservação da dignidade do mandato parlamentar na Câmara dos Deputados;

II – processar os acusados [...]

III – instaurar o processo disciplinar e proceder a todos os atos necessários à sua instrução [...]

[...]

Art. 7º O Conselho de Ética e Decoro Parlamentar compõe-se de 21 (vinte e um) membros titulares e igual número de suplentes, todos com mandato de dois anos, com exercício até a posse dos novos integrantes, salvo na última sessão legislativa da legislatura, cujo encerramento fará cessar os mandatos no Conselho (BRASIL, 2001)

A crise ética que contamina o Parlamento, abordada por Alessandro de Oliveira Soares, não pode servir de pretexto para que se ignore a existência de tais Conselhos de Ética e, então, se requeira à Suprema Corte a punição de possíveis corruptos. Pelo contrário: a autotutela dos atos parlamentares é crucial ao bom funcionamento do Congresso Nacional, condizente com o modelo pluripartidário do Parlamento e é, ademais, constitucional.

Haja vista o texto normativo do artigo 55, §2º da Constituição Federal preceituar que “nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por voto secreto e maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa” (BRASIL, 1988), tratando-se tais incisos de hipóteses de perda de mandato de Deputado Federal ou Senador, mostra-se patente a escolha do legislador constitucional de conceder aos parlamentares o poder-dever de autotutela. Por lógica inversa, então, construções jurídicas que busquem usurpar tal função parlamentar e concedê-la a outro feixe de poder devem ser julgadas inconstitucionais.

## **8 O MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO POR FERNANDO COLLOR**

A tese aqui guerreada encontra guarida noutro processo de destaque ocorrido no País: o *impeachment* do Presidente Fernando Affonso Collor de Melo. No intuito

de afastar seu “impedimento”, Fernando Collor impetrou junto ao Pretório Excelso o Mandado de Segurança de número 21.564, de cujo julgamento podem ser aproveitadas valiosas lições de Direito. À época, o Supremo Tribunal Federal foi instado a se pronunciar acerca de suas atribuições no processo de “impeachment”. Buscou-se afastar, na decisão proferida pelo Colegiado, a competência do Judiciário para julgar questões de cunho político e asseverou-se a importância da separação de poderes.

Em específico, o voto do Ministro Paulo Brossard, que à época compunha a Corte e integrou o julgamento, merece estudo. Afirma o Ministro que

Estou convencido de que o STF não deve interferir em assuntos da competência privativa do Congresso Nacional, agora da Câmara, depois do Senado, da mesma forma que ao Congresso não cabe introduzir-se nas decisões do Supremo, nem mesmo na ordem de seus trabalhos. Cada poder tem sua área própria de atuação, da qual decorre a regra segunda a qual a ele, e só a ele, compete dispor. Tenho sacrilégio e interferência do Poder Judiciário na intimidade de outro Poder, para dizer o que ele pode e como pode obrar (Brasil, Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.564, Relator Ministro Octavio Gallotti, 1992)

O Ministro Ilmar Galvão, à época componente da Corte, no mesmo Acórdão proferiu voto em que corrobora a posição de Brossard:

O Supremo Tribunal Federal já afirmou sua competência para conhecer de lesões a direito, partidas do Poder Legislativo, por qualquer de suas Casas, não apenas em função de ofensa direta à Constituição, mas também à lei e a seus próprios regimentos.

[...]

O que é defeso ao Poder Judiciário – nunca é demais repetir – não apenas no que concerne ao Poder Legislativo, mas, de igual modo, na esfera dos demais Poderes, é imiscuir-se nas questões de mérito, de conveniência, de oportunidade, de fundo, sobre as quais tenham eles competência para pronunciar-se, acerca das quais tenham plena autonomia de ação (Brasil, Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.564, Relator Ministro Octavio Gallotti, 1992)

Desenvolve-se como patente a ideia de que as construções jurídicas estabelecidas com o fim de forçar o Supremo Tribunal Federal a julgar questões de ordem de moral parlamentar padecem de inconstitucionalidade. Em específico, aquelas que se baseiam na Ação Penal 470 desrespeitam o princípio constitucional da presunção de inocência na medida em que negligenciam o trânsito em julgado ainda não havido. Perfazem-se como inconstitucional, outrossim, por subverter o princípio da independência harmônica entre os poderes funcionais, posto que buscam conferir ao Poder Judiciário função que

não é a sua, qual seja, a de afastar a constitucionalidade de conteúdo legislativo em razão de suposto vício ético neste contido.

Não cumpre ao Poder Judiciário tecer julgamentos éticos acerca dos motivos que ensejaram o parlamentar a legislar deste ou daquele jeito. O texto constitucional, em sua prolixidade, não abarca referida hipótese de interferência de poderes e por mais ultrapassados que sejam os ideais positivistas que creem num direito que tem início e fim na norma posta, desejar tal atuação do Supremo Tribunal Federal não significa procedimento hermenêutico válido. Pelo contrário, enseja insegurança jurídica.

Ainda no tangente às indesejáveis interferências de poderes funcionais um no outro, Brossard assevera que

[...] as instituições humanas, por mais aperfeiçoadas que sejam, apresentam fissuras pelas quais pode infiltrar-se o erro, o abuso, a injustiça, até a violência; por mais sábio que seja o legislador, sempre alguma coisa escapa por entre os seus dedos; e não se imagine que o Judiciário possa dominar, corrigir e salvar a realidade inteira. Aliás, ele correria o risco de substituir o Congresso, decidindo em seu lugar, ou de procrastinar, tolher ou adiar medidas inerentes ao seu poder, por ele recebido da Constituição para desempenhar atribuições privativas (Brasil, Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.564, Relator Ministro Octavio Gallotti, 1992)

## 9 CONCLUSÃO

Vive-se, no país, uma crise institucional parlamentar de cunho moral, há muito já abordada por reportagens jornalísticas e, recentemente, escancarada pela Ação Penal 470. É comum, em tempos de crise, que, no intuito de acalmar anseios diversos e preservar preceitos caros às sociedades democráticas, queiram se valer de respostas práticas para resolver questões complexas.

Cabe ao Direito, contudo, nestes tempos difíceis, a árdua tarefa de administrar as questões complexas sempre se voltando à Justiça, mesmo que isso soe, a olhares menos atentos, como injusto e, por isso, indesejado.

Desejar que o Supremo Tribunal Federal resolva as falhas éticas encontradas no Congresso Nacional parece, à primeira vista, uma solução plausível e justa para um problema que incomoda, diuturnamente, as mentes mais politizadas. Um olhar mais atento à questão leva-nos a concluir, contudo, que o ordenamento pátrio e, mais que isso, todo o sistema jurídico vigente, não abarca tal possibilidade.

Em verdade, tão errôneo quanto agir em desacordo com preceitos de ética parlamentar é crer que cumpre ao poder judiciário tecer qualquer julgamento a respeito, quando o próprio Parlamento dispõe de um sistema legal que lhe concede o poder-dever de julgar seus próprios pares.

O que se deseja, nas peças jurídicas analisadas, é a criação de hipótese de controle de constitucionalidade que o sistema jurídico de controle não dispõe. Na medida em que Constituições Federais prolixas se dignam a exaurir certos temas, como ocorre no Brasil, não cabe ao aplicador do direito constitucional elaborar institutos legais à seu bel-prazer, sob pena de que incorra em insegurança jurídica.

É o caso do controle de constitucionalidade: a Constituição Federal de 1988 elenca todas as hipóteses de controle de constitucionalidade existentes no ordenamento pátrio, e se o legislador constituinte desejasse abraçar a hipótese de controle de constitucionalidade por vício de decoro parlamentar, assim teria o feito expressamente, não cabendo aos juristas tal criação.

Desta feita, conclui-se que o ordenamento brasileiro não abarca a hipótese de controle de constitucionalidade por vício de decoro parlamentar, cumprindo aos magistrados do país, caso se deparem com a questão por via difusa ou concentrada, abraçar o princípio da separação de poderes e atestar que julgamentos éticos devem ser realizados pelo Poder Legislativo, não devendo o Poder Judiciário tecer qualquer julgamento acerca do mérito da questão.

Espera-se, por conseguinte, que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade já propostas, reitere a posição outrora defendida pelos Ministros Ilmar Galvão e Paulo Brossard no julgamento do Mandado de Segurança impetrado por Fernando Collor de Melo, afastando da Suprema Corte o poder de tecer julgamentos políticos e reafirmando que este tema deve ser tratado pelo Congresso Nacional.

## REFERÊNCIAS

- BITTAR, E. C. B. *Curso de Ética Jurídica – Ética Geral e Profissional*. 10.ed. São Paulo: Saraiva, 2013. 576p.
- COUCEIRO, J. C. Separação dos poderes em corrente tripartite. 2011. Disponível em <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,separacao-dos-poderes-em-corrente-tripartite,33624.html>. Acesso em 17/08/2013.
- LENZA, P. *Direito Constitucional Esquematizado*. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2011. 1196p.
- MENDES, G. F. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional*. 2.ed. São Paulo, Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999. 518p.
- MORAES, A. *Direito Constitucional*. 23.ed., São Paulo: Atlas, 2008. 900p.
- NADAL, F. A *Constituição como mito: o mito como discurso legitimador da Constituição*. São Paulo: Método, 2006. 144p.
- PINHEIRO, D. Enfim, terminou. 2013. Disponível em <http://revistapiaui.estadao.com.br/edicao-76/despedita/enfim-terminou>. Acesso em 10/09/2013.
- SILVA, J. A. *Curso de direito constitucional positivo*. 33.ed. São Paulo: Malheiros, 2010. 926p.

SOARES, A. de O. *Do processo de cassação de mandato parlamentar por quebra de decoro*. São Paulo, SP, Tese de Mestrado. Universidade de São Paulo, 2011. Disponível em [http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-15032013-083010/publico/Dissertacao\\_parcial\\_Alessandro\\_de\\_Oliveira\\_Soares.pdf](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-15032013-083010/publico/Dissertacao_parcial_Alessandro_de_Oliveira_Soares.pdf). Acesso em 10/09/2013.

## **Legislação consultada**

BRASIL. Constituição. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 17/08/2013.

BRASIL. *Resolução nº 20 do Senado Federal*. 1993. Disponível em <http://www.senado.gov.br/atividade/conselho/atribuicoes.asp?s=CEDP>. Acesso em 16/11/2013.

BRASIL. *Resolução nº 25 da Câmara dos Deputados Federais*. 2001. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/int/rescad/2001/resolucaodacamaradosdeputados-25-10-outubro-2001-320496-normaatuizada-pl.html>. Acesso em 16/11/2013.

## **Julgados consultados**

BELO HORIZONTE, 1ª Vara de Fazenda e Autarquias. Mandado de Segurança nº 1295935-40.2012.8.13.0024. Impetrante: Roberta Vieira Saraiva, Impetrados: Diretor do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais e outros. Juiz Geraldo Claret de Arantes. Belo Horizonte, MG, 5 de outubro de 2012. Disponível em <http://ultimainstancia.uol.com.br/conteudo/noticias/58408/compra+de+votos+no+mensalao+anula+efeito+da+reforma+previdenciaria+decide+juiz+de+mg.shtml>. Acesso em 08/10/2013, 14:32.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4885. Requerentes: Associação dos Magistrados Brasileiros e Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho. Intimados: Presidente da República e Congresso Nacional. Brasília, DF, 28 de novembro de 2012. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4338884>. Acesso em 16/11/13.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4889. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade. Intimado: Congresso Nacional. Brasília, DF, 11 de dezembro de 2012. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4345096>. Acesso em 16/11/2013.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Penal 470. Autor: Ministério Público Federal. Réus: José Dirceu de Oliveira e Silva, José Genofino Neto, Delúbio Soares de Castro, Sílvio José Pereira, Marcos Valério Fernandes de Souza, Ramon Hollerbach Cardoso, Cristiano de Mello Paz, Rogério Lanza Tolentino, Simone Reis Lobo de Vasconcelos, Geiza Dias dos Santos, Kátia Rabello, José Roberto Salgado, Vinícius Samarane, Ayanna Tenório Tôrres de Jesus, João Paulo Cunha, Luiz Gushiken, Henrique Pizzolato, Pedro da Silva Corrêa de Oliveira Andrade Neto, José Mohamed Janene, Pedro Henry Neto, João Cláudio de Carvalho Genu, Enivaldo Quadrado, Breno Fischberg, Carlos Alberto

Quaglia, Valdemar Costa Neto, Jacinto de Souza Lamas, Carlos Alberto Rodrigues Pinto, Roberto Jefferson Monteiro Francisco, Emerson Eloy Palmieri, Romeu Ferreira Queiroz, José Rodrigues Borba, Paulo Roberto Galvão da Rocha, Anita Leocádia Pereira da Costa, Luiz Carlos da Silva, João Magno de Moura, Anderson Aduino Pereira, José Luiz Alves, José Eduardo Cavalcanti de Mendonça, Zilmar Fernandes Silveira. Brasília, DF, 17 de dezembro de 2012. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Disponível em [ftp://ftp.stf.jus.br/ap470/InteiroTeor\\_AP470.pdf](ftp://ftp.stf.jus.br/ap470/InteiroTeor_AP470.pdf). Acesso em 16/11/13.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21564. Impetrante: Fernando Affonso Collor de Mello. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Brasília, DF 23 de Setembro de 1992. Relator: Ministro Octavio Galloti. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1546718>. Acesso em 16/11/2013.

MINAS GERAIS, Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 1.0024.12.129593-5/001. Apelante: Diretor do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais. Apelada: Roberta Vieira Saraiva. Belo Horizonte, MG, 18 de Junho de 2013. Relatora: Desembargadora Sandra Fonseca. Disponível em <http://www8.tjmg.jus.br/themis/baixaDocumento.do?numeroVerificador=100241212959350012013563029>. Acesso em 16/11/13.